

MUDANÇA CLIMÁTICA E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO: O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E O MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO LIMPO¹

Marcos A. Orellana

1 Introdução

As emissões atômicas de gases do efeito estufa (GEE), principalmente o uso de combustíveis, aumentou dramaticamente, causando um aumento na temperatura média da Terra. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês), em seu 4º Relatório de Avaliação (2007), elevou sua estimativa de aquecimento neste século para uma variação possível entre 2,4°C e 6,4°C (IPCC, 2007). O impacto deste aquecimento sem precedentes – e.g., mais enchentes e secas, aumento do nível do mar, disseminação de doenças letais como a malária e a dengue, aumento do número de tempestades violentas – ameaça ser mais severo e iminente do que se acreditava anteriormente.

O impacto das mudanças climáticas tem implicações diretas sobre os esforços da comunidade internacional para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Ao mesmo tempo, como observou o Secretário Geral das Nações Unidas, os ODMs deveriam também contribuir para gerar as capacidades necessárias para se combater a mudança climática, proporcionando oportunidades para melhorias mais amplas da economia, da governança, das instituições e das relações e responsabilidades intergeracionais (NAÇÕES UNIDAS, 2010a, para. 37). Para aproveitar estas oportunidades, contudo, requerer-se-á “um novo pacto global capaz de elevar os níveis de investimento, canalizar recursos para o investimento maciço em energias renováveis e criar a capacidade de recuperação quanto a danos causados por mudanças climáticas inevitáveis.” (NAÇÕES UNIDAS, 2010a, para. 39). Nesse sentido, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) estabelecido pelo

Ver as notas deste texto a partir da página 176.

Protocolo de Kyoto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) é um exemplo de mecanismo implantado para aumentar investimentos e direcionar recursos para o Sul global.

A relação entre mudanças climáticas e os ODMs envolve tanto ameaças quanto oportunidades. As mudanças climáticas têm impactos positivos e negativos sobre os ODMs e vice versa (NAÇÕES UNIDAS, 2009a). O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) analisou os modos pelos quais as mudanças climáticas afetam os ODMs e concluiu que aquelas ameaçam exacerbar os desafios atuais para a consecução dos ODMs.² Nesse sentido, as principais questões relativas ao impacto das mudanças climáticas nos ODMs incluem o deslocamento de populações, a migração forçada, os conflitos e riscos de segurança, a insegurança alimentar e o impacto das medidas de resposta às mudanças climáticas sobre os direitos humanos (ORELLANA; KOTHARI; CHAUDHRY, 2010).

De modo específico, as mudanças climáticas têm repercussões óbvias sobre o ODM 7 relativo à sustentabilidade ambiental, que inclui o respeito do acesso à água potável segura, ao saneamento básico e à perda de biodiversidade. O impacto das mudanças climáticas sobre a produção agrícola e a disponibilidade de água também é relevante para o ODM 1, no que se refere à pobreza extrema (GELBSPAN, 2010) e à erradicação da fome (FACULDADE DE DIREITO DE COLUMBIA, 2009). O ODM 2 relativo à educação primária universal é afetado tanto pela destruição potencial de escolas e outros elementos de infraestrutura, e como também pela pressão sobre os meios de subsistência das famílias, o que por vezes impede as crianças de irem à escola. O ODM 3 sobre igualdade de gênero é afetado pela degradação do montante dos recursos naturais dos quais dependem em especial as mulheres. Os ODMs 4, 5 e 6 relativos à mortalidade infantil, à saúde da gestante, ao combate à malária, ao HIV e a outras doenças são afetados pelo aumento da precariedade no acesso à saúde devido à redução da segurança alimentar e hídrica, e devido à disseminação de doenças transmitidas pela água, por vetores e pelo ar. Por fim, o ODM 8 relativo à parceria global e à transferência de tecnologia também se relaciona diretamente às mudanças climáticas e ao MDL, como avaliado pela Força Tarefa de Alto Nível sobre Implementação do Direito ao Desenvolvimento (HLTF, sigla em inglês).³

Neste contexto, este artigo explora os pontos de ligação entre direitos humanos e ODMs, cooperação internacional relativa à mudança do clima e MDL. O artigo utiliza critérios do direito ao desenvolvimento para analisar o MDL. O MDL é um claro exemplo de uma parceria internacional entre o Sul global e o Norte industrializado para a consecução dos objetivos intrínsecos de promover o desenvolvimento sustentável e mitigar as mudanças climáticas. O MDL é, assim, diretamente relevante para o ODM 8 relativo a parcerias globais e transferência de tecnologia, bem como a outros ODMs diretamente afetados pelas mudanças climáticas. Além disso, o foco sobre o MDL também levanta questões relativas a investimentos e fluxos de recursos, transferência de tecnologia, integridade ambiental e o significado e a operacionalização de uma abordagem do desenvolvimento baseada em direitos humanos, todos centrais para a mitigação efetiva e equitativa das mudanças climáticas e a consecução dos ODMs.

2 Direitos humanos e mudanças climáticas

As mudanças climáticas e as medidas adotadas para mitigá-las ou adaptar-se a elas, já afetam seriamente os indivíduos, as comunidades e os povos.⁴ No limite, mudanças climáticas e medidas de mitigação e adaptação ameaçam destruir as culturas de indivíduos e povos ao redor do mundo, tornam suas terras inabitáveis e os privam de seus meios de subsistência. Dois grupos são particularmente vulneráveis aos impactos físicos das mudanças climáticas: (a) os povos cujo modo de vida é inextricavelmente ligado à natureza e (b) as nações localizadas ao nível do mar ou as nações insulares que não têm os recursos econômicos necessários para se adaptar às grandes mudanças.

A maior atenção à dimensão humana das mudanças climáticas, inclusive nas atuais negociações, pode aumentar a probabilidade de que as medidas relacionadas às mudanças climáticas respeitem os direitos humanos. Desta forma, compreender as consequências das mudanças climáticas para os seres humanos e delas tratar está no núcleo do desafio das mudanças climáticas. Ademais disso, relacionar as negociações climáticas e suas estruturas às normas sobre direitos humanos existentes possibilita que os Estados utilizem indicadores e mecanismos ancorados no bem estabelecido sistema de direitos humanos para resolver os desafios colocados pelo clima em mudança e pelas medidas de resposta.

O Conselho das Nações Unidas sobre Direitos Humanos afirmou que as mudanças climáticas “representam uma ameaça imediata e de longo prazo” para o “gozo pleno dos direitos humanos” (NAÇÕES UNIDAS, 2008b, 2009c). O Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH), em seu estudo de março de 2009 sobre mudanças climáticas e direitos humanos, concluiu que “o aquecimento global poderá ter implicações para toda a extensão de direitos humanos”, em especial, os direitos à vida, à alimentação adequada, à água, à saúde, à moradia adequada e ao direito à autodeterminação (NAÇÕES UNIDAS, 2009d). Além disso, o estudo concluiu que estão mais em risco os direitos de populações vulneráveis, como povos indígenas, minorias, mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiências e outros grupos especialmente dependentes do ambiente físico.

Os pontos de ligação entre mudanças climáticas e direitos humanos são, assim, inquestionáveis. O desafio agora é introduzir uma abordagem baseada em direitos na negociação e na implementação de uma solução efetiva e equitativa para as mudanças do clima. Neste sentido, este artigo utiliza o critério do direito ao desenvolvimento para avaliar o MDL, inclusive no que tange à sua delineação institucional e seu ciclo de projeto, com vistas a estabelecer pontos de ligação entre mudanças climáticas e a consecução dos ODMs.

2.1 O direito ao desenvolvimento

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (DDD), adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1986, foi o primeiro instrumento que reconheceu formalmente o direito ao desenvolvimento.⁵ Antes da DDD, a Carta das Nações Unidas,⁶ o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁷ (ICCPR, sigla em inglês) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁸ (ICESCR,

sigla em inglês) já tinham reconhecido a estreita relação entre desenvolvimento e direitos humanos. Na década de 1990, a relação foi afirmada em cúpulas mundiais, entre as quais se incluem a Cúpula da Terra no Rio de Janeiro de 1992,⁹ a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena de 1993,¹⁰ e a Declaração do Milênio das Nações Unidas de 2000, que conduziu aos ODMs (NAÇÕES UNIDAS, 2000a). Apesar do reconhecimento da relação entre desenvolvimento e direitos humanos, contudo, o direito ao desenvolvimento continua a ser um dos direitos mais controversos, frequentemente ao longo das divergências Norte-Sul.

De acordo com a DDD, o direito ao desenvolvimento é “um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.” (NAÇÕES UNIDAS, 1986, Art. 1(1)). O Especialista Independente das Nações Unidas para o Direito ao Desenvolvimento comentou que o “processo de desenvolvimento” deveria ser executado com base numa abordagem baseada em direitos, de acordo com padrões internacionais de direitos humanos, como transparência, participação, não discriminação e *accountability*.¹¹ Em estreita conexão com este processo está a “abordagem da parceria” para o desenvolvimento, baseada em responsabilidades compartilhadas e compromissos mútuos entre países industrializados e em desenvolvimento e organizações internacionais (PIRON, 2002).

Determinados elementos centrais do direito ao desenvolvimento ganham especial importância num contexto de mudanças climáticas, a saber: respeito a todos os direitos humanos, equidade e cooperação internacional. Em primeiro lugar, a DDD coloca a pessoa no centro da idéia de desenvolvimento e estabelece que o processo de desenvolvimento deve respeitar todos os direitos humanos e liberdades fundamentais e contribuir para a realização dos direitos para todos (NAÇÕES UNIDAS, 1986, preâmbulo, para. 12, Art. 1, 2(1), 6). Da mesma forma, a realização do direito ao desenvolvimento não pode justificar as violações de outros direitos humanos.¹² Esta é a base para uma abordagem do desenvolvimento baseada nos direitos humanos,¹³ que é de especial importância num contexto de mudança climática (ORELLANA, 2009).

Em segundo lugar, o direito ao desenvolvimento demanda que considerações relativas à equidade e à justiça determinem a estrutura geral do processo de desenvolvimento. Por exemplo, a pobreza tem de ser erradicada e a estrutura de produção deve ser ajustada por meio de políticas públicas de desenvolvimento (SENGUPTA, 2002, p. 837, 849). A este respeito, a UNFCCC reconhece a equidade como um dos princípios centrais que devem guiar as ações das partes na consecução e na implementação de suas disposições (NAÇÕES UNIDAS, 1992b, Art. 3).

2.2 Cooperação e assistência internacionais

A assistência ao desenvolvimento, tanto técnica quanto financeira, tem um papel importante a desempenhar no auxílio a países para a consecução dos ODMs. O relatório do Secretário Geral das Nações Unidas sobre o progresso na consecução dos ODMs observa que a obtenção de altas taxas de crescimento e baixas taxas de emissão de GEE para enfrentar os desafios do desenvolvimento e do clima é

tanto necessário quanto viável, mas requererá muito mais apoio e solidariedade internacionais (NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 38).

Tanto a Carta das Nações Unidas quanto diversos outros tratados internacionais reconhecem o papel da cooperação e da assistência internacionais para a implementação universal aos direitos humanos.¹⁴ Os órgãos de monitoramento de tratados das Nações Unidas também têm enfatizado o papel da cooperação e da assistência internacionais na realização dos direitos econômicos, sociais e culturais.

De forma similar, a DDD identifica a cooperação internacional como um elemento central para assistir países em desenvolvimento a assegurar o gozo de direitos humanos básicos (Salomon, 2007, p. 3-6). Neste sentido, o estudo analítico do ACNUDH sobre mudança climática e direitos humanos concluiu que medidas dirigidas para as mudanças climáticas deveriam ser informadas e fortalecidas por padrões e princípios internacionais de direitos humanos; e observou que a mudança do clima é verdadeiramente um problema global que somente pode ser efetivamente resolvido por meio da cooperação internacional, já que as mudanças climáticas afetam, de forma desproporcional, os países mais pobres com menos capacidade para proteger suas populações (NAÇÕES UNIDAS, 2009d).

3 Cooperação internacional e mudanças climáticas

De forma a responder à crescente preocupação científica, a comunidade internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, uniu-se para combater o problema das mudanças climáticas. Seus esforços conduziram ao desenvolvimento da UNFCCC e do Protocolo de Kyoto, bem como à adoção de certo número de acordos financeiros para tratar dos custos associados à mudança do clima.

3.1 *O marco da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*

A UNFCCC foi assinada e adotada na Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 e entrou em vigor em 1994. A UNFCCC reconhece que a natureza global das mudanças climáticas demanda a maior cooperação possível entre todos os países.¹⁵ O objetivo final da UNFCCC é alcançar a “estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático.”¹⁶

As considerações relativas ao desenvolvimento, e, por implicação, os ODMs, desempenham um papel central na formulação e na implementação da UNFCCC. Já o preâmbulo da UNFCCC afirma que “as medidas para enfrentar a mudança do clima devem ser coordenadas, de forma integrada, com o desenvolvimento social e econômico, de maneira a evitar efeitos negativos neste último” (NAÇÕES UNIDAS, 1992b, preâmbulo). De modo mais significativo, o objetivo final da Convenção deveria ser atingindo num prazo suficiente, *inter alia*, que “assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável” (NAÇÕES UNIDAS, 1992b, Art. 2). Além disso, a UNFCCC articula o princípio das “responsabilidades comuns mas diferenciadas e das respectivas

capacidades”, que ressalta que os países industrializados devem “tomar a iniciativa no combate à mudança do clima.” (UNITED NATIONS, 1992b, Art. 3-4).

Avaliar a efetividade da cooperação internacional no combate à mudança do clima é uma tarefa complexa. De um lado, os Estados negociaram e implementaram dois grandes tratados internacionais sobre o tópico, a saber, a UNFCCC e o Protocolo de Kyoto. Comprometeram-se ainda, a um esforço significativo de negociação ao longo dos últimos anos para definir o regime climático pós-Kyoto, sugerindo uma abertura dos Estados em cooperar. De outro lado, se o dever de cooperar requer soluções efetivas para o problema da mudança do clima, então, o fato de as consequências reais e inibidoras da mudança do clima terem intensidade crescente devido ao fracasso em se alcançar um acordo vinculante que preveja a mitigação efetiva, a adaptação e outras medidas climáticas poderia ser visto como um fracasso dos Estados em cooperar efetivamente.

3.2 O Protocolo de Kyoto

Em linha com o objetivo e os princípios da UNFCCC, o Protocolo de Kyoto foi finalizado em 1997 e entrou em vigor em 2005.¹⁷ Conforme o Protocolo, 37 países industrializados e em transição para uma economia de mercado, mais a Comunidade Européia, assumiram compromissos vinculantes de reduzir suas emissões totais de seis principais GEEs¹⁸ até, pelo menos, 5% em relação aos níveis de 1990 durante o período de compromisso, que vai de 2008 a 2012. Como as metas de redução de emissões expiram em 2012, o que acontece em seguida continua a ser desconhecido e está sujeito a negociações internacionais em andamento.

A 15ª Conferência das Partes da UNFCCC (COP 15) e a 5ª sessão da Conferência das Partes, que funcionou como Reunião das Partes do Protocolo de Kyoto (CMP 5), ocorreram em Copenhague, Dinamarca, entre 7 e 18 de dezembro de 2009. Apesar de dois anos de negociações intensas, as Partes não conseguiram chegar a um acordo sobre todos os temas (BODANSKY, 2010, p. 230). Em vez disso, o principal resultado das negociações inclui uma série de decisões da COP que, *inter alia*, determinaram a continuação das negociações e que “tomaram nota” do Acordo de Copenhague,¹⁹ um acordo não vinculante minutado por alguns Chefes de Estado. O fato de a COP ter tomado “nota” do Acordo de Copenhague em vez de “adotá-lo”, contudo, introduz ambigüidade significativa com relação a seu status legal e sua implementação.

O MDL do Protocolo de Kyoto proporcionou um modo de cooperação entre países industrializados e em desenvolvimento. O MDL, entretanto, ainda demanda melhorias para assegurar uma abordagem do desenvolvimento baseada em direitos na promoção do desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento.

3.3 Acordos financeiros relativos à mudança do clima

Os custos associados à mudança do clima, tanto em relação à mitigação dos GEEs quanto à adaptação a um clima em mudança, representam um grande desafio para a comunidade internacional. Países em desenvolvimento, em especial, não têm os recursos para combater esta nova ameaça ambiental e social. Consequentemente, os países em desenvolvimento são particularmente vulneráveis às mudanças climáticas,

uma vez que seus orçamentos são “esticados” para cobrir suas necessidades básicas, como acesso à alimentação, à água e à moradia.

A cooperação internacional na forma de assistência financeira adquire importância crítica à luz dos desafios para o desenvolvimento e das vulnerabilidades agravadas pela mudança do clima, em especial, nos países em desenvolvimento. Embora os acordos financeiros relativos à mudança do clima sejam numerosos e dispersos,²⁰ os esforços da comunidade internacional para tratar dos custos associados à mudança do clima ficam aquém do necessário para garantir que o progresso na consecução dos ODMs não seja solapado pelas mudanças climáticas.

A UNFCCC e o Protocolo de Kyoto estabeleceram mecanismos para canalizar a assistência financeira para países em desenvolvimento. A UNFCCC designa o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, sigla em inglês) como a entidade que operacionaliza seu mecanismo financeiro numa base contínua, sujeita à revisão a cada quatro anos. O Protocolo de Kyoto estabelece dois acordos financeiros principais.²¹ O primeiro é a operação de mecanismos de mercado, que inclui o MDL, criando incentivos econômicos para a redução das emissões dos seis principais GEEs. O segundo é o Fundo de Adaptação específico para assistir países em desenvolvimento na adaptação aos efeitos adversos da mudança do clima.²² O Fundo de Adaptação é composto por, *inter alia*, contribuições do MDL.

Esta rápida visão geral da cooperação internacional e do regime climático demonstra a relevância do MDL no encorajamento de investimentos e na transferência de tecnologia para países em desenvolvimento. Da mesma forma, o MDL proporciona recursos financeiros para o Fundo de Adaptação, que é crítico no desenvolvimento da capacidade de recuperação nos países em desenvolvimento. Estas características já destacam o significado do MDL na interface entre mudança do clima e ODMs. Não obstante, surgem preocupações com relação à integridade ambiental do MDL, sua capacidade de garantir o respeito aos direitos humanos e sua contribuição real para o desenvolvimento sustentável. Em virtude de sua importância, o MDL é analisado com mais detalhes a seguir.

4 O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)

O MDL, criado pelo Protocolo de Kyoto à UNFCCC, foi projetado para obter-se a redução de emissões efetivas em relação ao custo e para promover o desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento. Isso é realizado por meio do encorajamento de investimentos em países em desenvolvimento, que conquistem reduções das emissões adicionais em relação ao que, de outra forma, teria ocorrido. Os projetos de MDL geraram, até agora, mais de 365 milhões de Reduções Certificadas de Emissões (RCE) e, estima-se, gerarão mais de 2,9 bilhões de RCE durante o primeiro período de compromisso do Protocolo de Kyoto (2008-2012). O MDL tem mais de 2000 projetos registrados (NAÇÕES UNIDAS, 2010b).

Esta seção, em primeiro lugar, oferece um breve histórico do MDL e sua estrutura. Analisa, então, os requisitos do MDL, seu escopo e os atores com ele envolvidos. A última parte trata de certas críticas que foram apresentadas ao MDL, concluindo com uma análise das opções para seu aprimoramento.

4.1 Histórico

De acordo com o Protocolo de Kyoto, os países industrializados elencados no Anexo I²³ devem reduzir suas emissões líquidas de GEEs, em média, 5% abaixo dos níveis de 1990 ao longo de um período de relato de cinco anos, 2008-2012 (NAÇÕES UNIDAS, 1997, Art. 3(1)). O MDL é um dos três mecanismos de mercado criados pelo Protocolo de Kyoto para assistir países parte industrializados a alcançar suas metas de redução (NAÇÕES UNIDAS, 1997, Art. 12).²⁴ Sob o MDL, os países elencados no Anexo I (ou os agentes privados destes países) podem financiar atividades em países não elencados no Anexo I, tendo, como resultado, RCEs. Os países industrializados podem, então, aplicar as RCEs em suas metas de redução.

O MDL tem objetivo duplo. Em primeiro lugar, visa a promover o desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento. Assim, espera-se que o MDL conduza a investimentos no mundo em desenvolvimento e à transferência de tecnologia ambientalmente segura e confiável (NAÇÕES UNIDAS, 2001). Em segundo lugar, o MDL é fundamental para a mitigação de GEEs por assistir países industrializados na observância de seus compromissos de redução de emissões quantificadas conforme o Protocolo de Kyoto. Neste contexto, a principal razão por trás do MDL é sua efetividade em termos de custo, o que significa que projetos de MDL serão realizados onde as reduções de emissões de GEEs forem mais baratas (VAN ASSELT; GUPTA, 2009, p. 311, 331).

4.2 Requisitos básicos de um projeto do MDL

De acordo com o Artigo 5 do Protocolo de Kyoto, os projetos de MDL devem preencher três requisitos básicos:²⁵

- a) *Participação voluntária de cada Parte.*²⁶ A aprovação por escrito da participação voluntária é um requisito para a validação (NAÇÕES UNIDAS, 2005b, Anexo, para. 40).
- b) *Mitigação real, mensurável e de longo prazo no que toca à mudança do clima.* Os projetos de MDL devem conduzir a reduções efetivas e mensuráveis das emissões de GEEs ou levar à absorção mensurável (ou “sequestro”) de GEEs em países em desenvolvimento (INSTITUTO PEMBINA PARA O DESENVOLVIMENTO APROPRIADO, 2003, p. 4-5). Os “limites do projeto” definem a área na qual as reduções das emissões ocorrem.²⁷
- c) *Adicionalidade.* O elemento de “adicionalidade” demanda reduções de emissões que sejam adicionais àquelas que ocorreriam na ausência de uma atividade de projeto certificada (NAÇÕES UNIDAS, 1997, Art. 12(5)). Em outras palavras, a “adicionalidade” exige que as emissões de GEEs das atividades de um projeto de MDL sejam menores em relação aos níveis que existiriam na ausência do projeto.²⁸ Na verdade, deve ser demonstrado que o projeto não seria implementado sem o MDL.

Um projeto de MDL também deveria compreender um elemento de “sustentabilidade”. Todos os projetos de MDL devem contribuir para o desenvolvimento sustentável no país anfitrião e também serem implementados sem qualquer impacto ambiental negativo (NAÇÕES UNIDAS, 2001, para. 4). De forma a garantir que estas condições sejam cumpridas, o país anfitrião determina se o projeto de MDL observa seus objetivos de desenvolvimento sustentável e também decide se uma avaliação ambiental do projeto é necessária (INSTITUTO PEMBINA PARA O DESENVOLVIMENTO APROPRIADO, 2003). Todavia, a prerrogativa do país anfitrião de definir desenvolvimento sustentável não foi isenta de críticas, dada a relação entre direitos humanos e desenvolvimento e a necessidade de *accountability* externa do Estado com respeito a questões de direitos humanos.

4.3 Principais atores do MDL

Os projetos de MDL envolvem diversos participantes (INSTITUTO PEMBINA PARA O DESENVOLVIMENTO APROPRIADO, 2003):

- a) *Proponente do projeto*. Este é a entidade que desenvolve e implementa um projeto de MDL.
- b) *Comprador da RCE*. Este investe num projeto e/ou compra as RCEs de um projeto.
- c) *Partes interessadas*. Estas incluem o público, ou quaisquer indivíduos, grupos ou comunidades afetadas ou a ser possivelmente afetadas pelas atividades do projeto de MDL (NAÇÕES UNIDAS, 2001, Anexo A (e)).
- d) *País anfitrião*. Este é o país em desenvolvimento no qual um projeto de MDL é executado. O país anfitrião aprova o projeto antes de sua implementação.
- e) *Órgão executivo*. Este supervisiona a implementação do MDL e produz relatórios para a COP e a CMP. É composto por dez membros que representam as partes do Protocolo de Kyoto (NAÇÕES UNIDAS, 2001, Anexo C (5)). Também mantém o registro de MDLs para emissão de RCEs, aprova metodologias para medir as linhas de referência e a adicionalidade, e acredita as Entidades Operacionais Designadas (DOEs, em inglês) (NAÇÕES UNIDAS, 2001).
- f) *Autoridade Nacional Designada (AND)*. A AND é estabelecida pelo país anfitrião e decide se o MDL proposto é compatível com os objetivos de desenvolvimento sustentável do país. A AND atua como um ponto focal para a consideração e a aprovação das propostas de projetos de MDL (NAÇÕES UNIDAS, 2005b, Anexo, para. 29). A AND aceita ou rejeita o componente de MDL de projetos específicos (NAÇÕES UNIDAS; GRUPO ENERGIA E MEIO AMBIENTE; BDP, 2003, p. 26).
- g) *DOEs*. As DOEs são acreditadas pelo Órgão Executivo do MDL como tais (NAÇÕES UNIDAS, 2005b, Anexo G; WOLD; HUNTER; POWERS, 2009, p. 234).

Têm diversas responsabilidades durante os diferentes estágios do ciclo de projeto de um MDL, incluindo: revisar e avaliar o Documento de Concepção do Projeto (PDD, em inglês); certificar a metodologia para mensuração das reduções de emissões dos projetos propostos; validar propostas de projetos; e ratificar as reduções de emissões resultantes de projetos a se considerar para emissão de RCEs. Há duas DOEs envolvidas no processo do MDL. A primeira DOE prepara um relatório de validação que avalia o PDD em comparação aos requisitos do MDL. Esse relatório é submetido posteriormente ao Órgão Executivo para registro (NIGOFF, 2006, p. 249, 257-258).²⁹ A segunda DOE confirma e certifica as reduções de emissões e, então, fornece um relatório para o Órgão Executivo para a emissão da RCE.

4.4 Fases do ciclo de um projeto do MDL

Diversos passos devem ser dados para a obtenção de RCEs (STRECK; LIN, 2008, p. 409):

- a) *Concepção e formulação do projeto proposto pelos participantes do projeto.* Os proponentes de um projeto submetem o PDD à AND do país anfitrião. O PDD deve incluir os detalhes técnicos e financeiros do projeto, inclusive: a metodologia de base proposta para calcular a redução das emissões; o tempo de vida operacional estimado do projeto; a descrição dos requisitos de adicionalidade; a documentação relativa aos impactos ambientais; os comentários das partes interessadas; as fontes de financiamento; e o plano de monitoramento (NAÇÕES UNIDAS, 2005b, Anexo B; WOLD; HUNTER; POWERS, 2009, p. 14).
- b) *Aprovação pela AND.* A AND aprova o desenvolvimento do projeto de MDL proposto. A AND também confirma se as atividades do projeto de MDL contribuirão para o desenvolvimento sustentável do Estado anfitrião.
- c) *Validação.* A concepção do projeto, expressa no PDD, deve ser avaliada, primeiro, pela DOE em relação aos requisitos do MDL. A validação também inclui a garantia de que o país anfitrião concorda com o seguinte: que o projeto contribui para o desenvolvimento sustentável; que toda avaliação ambiental necessária foi realizada; e que houve oportunidade adequada para comentários públicos sobre o projeto.
- d) *Registro.* Os projetos validados devem ser aceitos e registrados formalmente pelo Órgão Executivo, com base nas recomendações da primeira DOE.
- e) *Verificação.* Uma vez que o projeto de MDL esteja em andamento, as reduções de emissões dele resultantes devem ser monitoradas e revisadas periodicamente pela segunda DOE.
- f) *Emissão da certificação.* Mediante garantia escrita da segunda DOE, o Órgão Executivo do MDL emite as RCEs. As RCEs são então designadas para algum dos países enumerados no Anexo I, no qual está localizado o comprador das RCEs.

4.5 Tipos de projetos

As estatísticas atuais (janeiro de 2010)³⁰ sobre o MDL mostram mais de 2000 projetos de MDL registrados. Desses, 55,43% são projetos de grande porte e 44,57% são projetos de pequeno porte.³¹ Muitos projetos de MDL envolvem a indústria de energia (fontes renováveis e não renováveis), eficiência energética, manuseio e disposição de resíduos, agricultura, indústrias de manufatura, emissões fugitivas de combustíveis (sólidos, petróleo e gás), indústrias químicas, florestamento e reflorestamento e mineração, entre outras.³² A China, a Índia, o Brasil, o México e a Malásia são os principais países anfitriões de projetos de MDL, respondendo por aproximadamente 80% do número total de projetos (NAÇÕES UNIDAS, 2008c).

Embora o MDL não tenha um mandato específico para transferência de tecnologia, contribui para esta ao encorajar investimentos que empregam tecnologias atualmente não disponíveis nos países anfitriões. Conforme relatório do Secretariado da UNFCCC sobre transferência de tecnologia nos projetos de MDL, esta é mais comum em grandes projetos que envolvem agricultura, eficiência energética, gás de aterro, óxido nitroso (N₂O), hidrofluorcarbonetos (HFC) e projetos eólicos (SERES, 2008). A transferência de tecnologia também é mais comum em projetos que envolvem participantes estrangeiros. O relatório conclui que a tecnologia transferida origina-se principalmente (mais de 70%) no Japão, na Alemanha, nos EUA e na Grã-Bretanha. Embora a transferência de tecnologia de países não elencados no Anexo I seja menor que 10% da transferência total de tecnologia, Brasil, China, Coreia do Sul, Formosa e Índia são as principais origens de transferência de equipamento (94%) e conhecimento (70%), no que toca a países não elencados no Anexo I (SERES, 2008).

4.6 Críticas ao MDL

As críticas ao MDL na doutrina³³ relacionam-se, *inter alia*, a práticas de governança, integridade ambiental e contribuição para o desenvolvimento sustentável (STRECK, 2009, p. 67).

- a) ***Uma abordagem baseada em direitos para o MDL.*** A ênfase atual do MDL na redução das emissões não garante que seus projetos minimizem os impactos deletérios aos direitos individuais ou à conservação do meio ambiente (ORELLANA, 2009). Medidas e projetos adotados sob o MDL podem ter impactos diretos e indiretos sobre as comunidades e seus meios de subsistência. Por exemplo, projetos de barragens podem envolver o deslocamento de comunidades e causar impactos ambientais irreversíveis.
- b) ***Inexistência de requisito de consentimento prévio e informado.*** O MDL requer apenas que as comunidades afetadas sejam consultadas e não que manifestem seu consentimento prévio e informado (ou livre, prévio e informado no caso de povos indígenas e tribais) (ORELLANA, 2009). Isso pode resultar em violação direta dos direitos humanos.

- c) *Falta de distribuição geográfica equitativa.* Não há distribuição equitativa entre países em desenvolvimento elegíveis e os favorecidos para o desenvolvimento de projetos. Em outras palavras, países como China, Índia e Brasil recebem a maior parte dos investimentos em projetos, enquanto países africanos, por exemplo, definham.³⁴
- d) *Equidade.* Sistemas de Mercado, como o MDL, buscam soluções tecnológicas e eficiência. A distribuição não equitativa do acesso a tecnologias, entretanto, reforça as disparidades de poder e riqueza (BURKETT, 2008, p. 169, 234; KASWAN, 2009, p. 48). Ademais disso, os sistemas baseados em mecanismos de mercado tratam a poluição como uma *commodity* a ser comprada e vendida, apresentando complexas questões éticas (KASWAN, 2009, p. 50-51).
- e) *Fracasso na promoção do desenvolvimento sustentável ou na transferência de tecnologia verde.* Enquanto um mecanismo de mercado, o MDL busca estratégias mais baratas para a redução das emissões. Nesse sentido, embora o MDL tenha sido efetivo na redução dos custos para a diminuição dos GEEs, não foi igualmente efetivo quanto à ampliação da sustentabilidade (STRECK, 2009). Os maiores volumes de RCEs são gerados por projetos que contribuíram pouco ou insignificamente para o desenvolvimento sustentável. Por exemplo, a maior parte dos projetos de energia não renovável que agora inunda o mercado de carbono não tem pontuação elevada em certos indicadores de desenvolvimento sustentável (VAN ASSELT; GUPTA, 2009, p. 350). Da mesma forma, as atividades de projetos relacionados à energia renovável, eficiência energética e transporte — de menor porte e mais difusos por natureza — são menos competitivas no mercado de MDL (BURKETT, 2008, p. 210-212).
- f) *Falta de acesso a remédios e jurisdição.* Não existe mecanismo de *accountability* no MDL, tal como o Painel de Inspeção do Banco Mundial (CLARK; FOX; TREAKLE, 2003). Ademais disso, as regras do MDL não prevêem recursos a partes privadas para questionar as decisões do Órgão Executivo. Ao contrário, o Órgão Executivo, como é o caso de outras instituições internacionais, tem imunidade para exercer suas funções ou alcançar seus objetivos sem a ameaça da ação judicial.³⁵
- g) *Processo prolongado.* O processo burocrático estabelecido pelo MDL para a emissão de RCEs atrasa de forma significativa um já trabalhoso processo de produção de projetos. Os requisitos impostos pelo MDL ao longo do processo aumentam significativamente os custos de transação de se passar da concepção e da formulação de um projeto para a emissão de RCEs (BURKETT, 2008, p. 210). Além disso, há aqueles que consideram que o processo de aprovação é guiado por considerações políticas e não pela competência de fato (STRECK, 2009, p. 71).
- h) *Falta de transparência.* A falta de transparência está associada ao papel da DOE na confirmação das reduções das emissões, já que as DOEs são compostas por consultores privados (BURKETT, 2008, p. 236). Ademais disso, a falta de

transparência está associada às deficiências do processo regulatório em garantir a confiança do setor privado no MDL (STRECK, 2009, p. 71; STRECK; LIN, 2008).

- i) *Adicionalidade*. Muitos projetos de MDL não são adicionais e, portanto, não representam reduções verdadeiras de emissões. A verificação da adicionalidade é criticada por ser imprecisa e subjetiva; e por ser incapaz de evitar projetos não adicionais de entrar no MDL (HAYA, 2009).
- j) *Uso limitado*. O emprego do MDL é limitado à redução das emissões em cada projeto específico e não é concebido para tratar dos setores da economia como um todo.

A despeito das críticas, o MDL mobiliza grandes volumes de fundos do setor privado para a diminuição de GEEs em países em desenvolvimento. Ademais, pode contribuir para a capacitação institucional e manter os países em desenvolvimento envolvidos com o processo do Protocolo de Kyoto. O MDL, assim, continua um mecanismo importante para a mitigação dos GEEs e para a promoção do desenvolvimento sustentável e da transferência de tecnologia. Então, uma das questões em face do regime climático é como revigorar e melhorar o MDL, o que inclui aumentar sua efetividade e garantir sua integridade social e ambiental. Neste sentido, há espaço para aumentar o papel do MDL no movimento relativo a mudanças climáticas, inclusive após 2012.

4.7 A decisão da Conferência das Partes 5 relativa ao MDL

A CMP 5 forneceu orientações complementares relacionadas ao MDL; algumas dessas orientações são especialmente importantes para informar a avaliação do MDL sob critérios do direito ao desenvolvimento. A CMP 5 deu início a um processo de estudo de metodologias de linhas de base e monitoramento e de adicionalidade para aumentar o número de projetos de MDL em regiões ou tipos de atividades subrepresentadas (NAÇÕES UNIDAS, 2010c, para. 23, 25). Isso é relevante para aumentar investimentos em projetos que podem gerar benefícios significativos para o desenvolvimento sustentável e a redução de emissões; e para canalizar investimentos para mais países em desenvolvimento, incluídos os países de menor desenvolvimento relativo, em vez de apenas alguns poucos países.

A CMP 5 também tratou da necessidade de uma distribuição mais ampla de projetos de MDL em países em desenvolvimento. Adotou diversas medidas para encorajar projetos de MDL em países com pouca participação no MDL, incluindo um pedido para que o Órgão Executivo utilize juros acumulados no Fundo consignado para o MDL (e quaisquer contribuições voluntárias) no intuito de conceder empréstimos a países com menos do que dez projetos de MDL registrados. Os empréstimos cobririam os custos de desenvolvimento de PDDs, da validação e da primeira verificação das atividades do projeto (NAÇÕES UNIDAS, 2010c, para. 47-50). Ademais disso, a CMP 5 tomou nota do trabalho do fórum das DNAs, dada sua contribuição potencial para alcançar participação mais ampla no MDL, inclusive por meio da partilha de informações e experiências,

e encorajou o Órgão Executivo a acompanhar questões levantadas no fórum (NAÇÕES UNIDAS, 2010c, para. 44-45).

5 O MDL sob os critérios do direito ao desenvolvimento

Avaliar o MDL a partir de critérios do direito ao desenvolvimento auxilia a analisar propostas sobre a reforma do MDL. A HLTF, em sua quinta sessão (2009), revisou os critérios baseados no direito ao desenvolvimento e os organizou conforme os três componentes do referido direito, a saber: desenvolvimento integral centrado no ser humano; ambiente favorável; e justiça social e equidade. Ademais disso, a HLTF identificou grupos operacionais de critérios em cada um dos três componentes.

Esta seção focará os seguintes grupos de critérios, como definido pela HLTF: (1) processo e resultados baseados nos direitos humanos (critérios *c*, *d* e *e*); (2) desenvolvimento sustentável (critério *f*); (3) cooperação e assistência internacionais (critérios *g*, *h*, *i* & *j*); e (4) Estado de direito e governança (critérios *l* e *m*).

5.1 O processo baseado em direitos humanos e resultados

Os critérios baseados no direito ao desenvolvimento relativos a processo e resultados e baseados em direitos humanos demandam atenção particular aos princípios da igualdade, da não discriminação, da participação, da transparência e de *accountability* na concepção de estratégias de desenvolvimento. Com relação ao MDL, estes critérios demandam atenção para a capacidade do MDL de definir objetivos de desenvolvimento sustentável num processo inclusivo e participatório, de um lado, e para a capacidade do MDL de garantir que os direitos dos atores interessados sejam respeitados, de outro.

A questão da definição de objetivos de desenvolvimento sustentável é deixada, pela concepção do MDL, nas mãos do Estado anfitrião. A AND determinará desse modo se um determinado projeto de MDL contribui ou não para o desenvolvimento sustentável daquele Estado. Como o MDL interpreta que essa avaliação é apenas uma expressão da soberania do Estado anfitrião, não abre espaço para o escrutínio internacional de projetos. Assim, o MDL não requer que a AND estabeleça um processo aberto e participatório ao definir critérios de desenvolvimento sustentável ou ao apresentar determinações sobre a contribuição dos projetos para a sustentabilidade.

A questão da capacidade do MDL de garantir que projetos de MDL respeitem os direitos dos atores interessados demanda análise das salvaguardas procedimentais no ciclo de projeto do MDL, em conexão com o papel do Órgão Executivo nesse sentido. As modalidades e os procedimentos atuais do MDL já contêm determinadas ferramentas necessárias para implementar uma abordagem baseada em direitos, embora pudesse ser feito mais para garantir a proteção dos direitos humanos (ORELLANA, 2009, p. 37-61). Da mesma forma, continua sendo possível que o Órgão Executivo do MDL venha a exercer sua autoridade para supervisionar o MDL e exigir a observância de todos os termos das modalidades e dos procedimentos do MDL, o que inclui as regras que podem contribuir para

evitar danos sociais e ambientais. No exercício de sua autoridade, o Órgão Executivo do MDL poderia concluir que nenhuma RCE deveria ser emitida em conexão com projetos que envolvem danos sociais e ambientais, em especial se estes danos envolvem violações de direitos.

Uma abordagem do MDL baseada em direitos pode ser empregada para assegurar que suas operações futuras aumentem sua contribuição para o desenvolvimento sustentável, o que inclui o respeito aos direitos humanos. Uma abordagem baseada em direitos garantirá que os direitos humanos não sejam afetados por projetos de MDL e assegurará o respeito à integridade ambiental e procedimental. Uma abordagem baseada em direitos envolve uma série de passos orientados para a consideração adequada dos direitos dos indivíduos e das comunidades que podem ser adversamente afetadas por projetos de mitigação. Nesse sentido, ao analisar uma dada situação, deve-se fornecer informações adequadas sobre o projeto e garantir a participação dos titulares de direitos e outros atores interessados. Esses são passos iniciais que possibilitam uma identificação precoce dos direitos e interesses que podem ser afetados pelo projeto. Ademais disso, o processo para a tomada de decisões deve garantir a consideração adequada aos direitos em discussão, sendo essa consideração essencial tanto para evitar a interferência em direitos protegidos quanto para equilibrar direitos concorrentes quanto necessário. Além disso, mecanismos para monitorar, avaliar e executar adequadamente um projeto são importantes para a operacionalização de uma abordagem baseada em direitos ao longo de toda a vida do projeto e para aprender com a experiência durante a implementação (ORELLANA, 2009).

5.2 Desenvolvimento sustentável

O critério relativo ao desenvolvimento sustentável demanda uma avaliação da distribuição justa dos benefícios do desenvolvimento, tanto dentre de cada país quanto entre eles. Como observado acima, o MDL é um mecanismo de mercado movido por investimentos nas oportunidades mais baratas para redução das emissões. Para se analisar se esses projetos também contribuem para o desenvolvimento sustentável, duas questões devem ser levantadas acerca: (a) do processo e do resultado da determinação da AND pelo Estado anfitrião sobre as contribuições e os critérios de desenvolvimento sustentável; e (b) do alcance da participação dos países em desenvolvimento no MDL (tratado abaixo em conexão com a assistência e a cooperação internacionais).

Além da discussão acima sobre um processo baseado em direitos para a determinação dos critérios de desenvolvimento sustentável e da contribuição para esse desenvolvimento, o MDL não requer expressamente que considerações sobre direitos humanos sejam levadas nas considerações sobre o desenvolvimento sustentável. Na concepção do MDL as decisões relativas ao desenvolvimento sustentável são prerrogativa do Estado anfitrião, o qual irá, desse modo, determinar se e em que medida considerará os direitos humanos. Embora seja possível argumentar que esta concepção maximiza a autonomia e o espaço para políticas nacionais, tal idéia está em oposição à idéia de que questões de direitos humanos são

um assunto de interesse internacional e que esses direitos estão direta e indiretamente implicados no desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a escolha de conceder maior espaço para políticas nacionais no que tange à determinação de políticas de desenvolvimento deve ser contrabalançada com a consideração cuidadosa da perspectiva dos direitos humanos (NAÇÕES UNIDAS, 2009b, Anexo IV, Critério (k)).

5.3 *Cooperação e Assistência Internacionais*

O critério relativo à cooperação e à assistência internacionais demanda um exame da, *inter alia*, amplitude da participação de países em desenvolvimento no MDL. Nesse sentido, como observado acima, muitos projetos de MDL são implementados em apenas alguns países em desenvolvimento, que, então, recebem a maior parte dos investimentos do MDL. Esta situação é incompatível com os critérios do direito ao desenvolvimento que reforçam a distribuição equitativa dos benefícios do desenvolvimento sustentável por todo o mundo em desenvolvimento, com especial atenção às necessidades dos segmentos mais vulneráveis e marginalizados da comunidade internacional. Além disso, esta situação agrava as injustiças dos fluxos financeiros e da transferência de tecnologia para a mitigação dos GEEs.

Consequentemente, uma distribuição geográfica mais equitativa dos projetos do MDL, em número e volume de investimento, aumentaria a capacidade do MDL de contribuir para o direito ao desenvolvimento. Da mesma forma, a implementação de uma iniciativa setorial de MDL, a ser somada aos projetos de MDL individuais, poderia aumentar a capacidade de países menores em desenvolvimento de participar no MDL. Como observado acima, a CMP 5 deu alguns passos nesta direção.

5.4 *Estado de Direito e governança*

Visualizar o Estado de Direito e a governança como um conjunto de critérios do direito ao desenvolvimento demanda atenção às instituições nacionais e internacionais ativas no MDL, incluindo aqui aquelas instituições relativas à *accountability*, ao acesso à informação e a medidas efetivas de reparação.

No nível nacional, o MDL pode contribuir para a capacitação do Estado anfitrião em estabelecer mecanismos institucionais para facilitar investimentos e transferência de tecnologia verdes. A criação da AND como pré-requisito para projetos de MDL reflete o potencial de contribuição do MDL para o aprimoramento institucional. De forma a garantir que esta contribuição se materialize, entretanto, o MDL deve estabelecer ferramentas adequadas para assegurar a *accountability* das ANDs.

No nível internacional, o MDL foi criticado por sua incapacidade de conceder recurso aos atores interessados mesmo nos casos em que os procedimentos necessários não foram seguidos apropriadamente. Observou-se que a criação de um mecanismo de reclamações permitiria resolver conflitos em projetos de MDL antes que as controvérsias se agravassem ou posições opostas se consolidassem ou resultassem em violência. A disponibilização de mecanismos de reclamações para os vários atores que participam do MDL poderia incluir procedimentos administrativos que observassem padrões de devido processo, aumentando com

isso a boa governança e o Estado de Direito (STRECK; CHAGAS, 2007, p. 53, 61-62).

Com relação à governança do MDL, não há mecanismos estabelecidos para indivíduos afetados questionarem as decisões do Órgão Executivo. Sugeriu-se que o procedimento administrativo do MDL deveria observar padrões internacionais de devido processo, aumentar a previsibilidade de suas decisões e promover a confiança do setor privado em seu sistema. Nesse sentido, foi proposto que deveria ser estabelecido um mecanismo de revisão das decisões do Órgão Executivo, de forma a dar aos participantes do projeto e aos atores interessados o direito de obter uma revisão das decisões do Órgão Executivo (STRECK; CHAGAS, 2007). A este respeito, a CMP 5 requereu ao Órgão Executivo, no mais alto nível de prioridade, que continuasse a aumentar de forma significativa a transparência, a consistência e a imparcialidade em seu trabalho, inclusive pela, *inter alia*, publicação de explicações detalhadas das decisões adotadas e de seu fundamento e pelo aumento das comunicações com os participantes dos projetos e os atores interessados (NAÇÕES UNIDAS, 2010c, para. 6-15).

5.5 Melhoria dos critérios relativos ao direito ao desenvolvimento

O aprimoramento dos critérios relacionados ao direito ao desenvolvimento, tendo em mente as mudanças climáticas, não apenas contribuiria para a efetividade da parceria global (ODM 8), mas também contribuiria para revigorar as dimensões desenvolvimentistas do regime de mudanças climáticas, possibilitando assim o progresso na consecução dos ODMs de um modo geral.

Por exemplo, um novo critério poderia ser adicionado em relação à base científica da tomada de decisão, e.g., “adotar uma abordagem baseada na ciência para a tomada de decisão, incluindo a aplicação da abordagem da precaução”. A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo de 2002 endossa uma abordagem baseada na ciência para a tomada de decisões. De forma específica, o Plano de Implementação da referida Cúpula estabelece que as decisões regulatórias devem ser preferencialmente tomadas com base na ciência (NAÇÕES UNIDAS, 2002b, para. 109). Além disso, como expressamente observado no Plano de Implementação da Cúpula, a utilização da ciência como parâmetro para a tomada de decisões implica a adoção de um princípio ou de uma abordagem de precaução, que declara que a falta de plena certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes em termos de custo para evitar a degradação ambiental.³⁶

A aplicação de um método de tomada de decisão baseado na ciência é de especial importância para questões relativas à mudança climática, pois permite avaliar a efetividade de acordos internacionais criados para direcionar a cooperação internacional tocante às mudanças climáticas com base em evidências científicas. Evita, assim, avaliações subjetivas da efetividade ao focar se medidas estabelecidas no regime de mudanças climáticas são capazes, conforme as evidências científicas, de alcançar o objetivo da UNFCCC (discutido acima).³⁷

Da mesma forma, poder-se-ia criar um novo critério relacionado às responsabilidades comuns mas diferenciadas, e.g., “reconhecer as responsabilidades

comuns, mas diferenciadas, em vista das diferentes contribuições para a degradação global do meio ambiente”. O princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas é fundamental para o regime de mudanças climáticas. Esse princípio afirma que todos os Estados têm a responsabilidade comum de proteger o meio ambiente e promover o desenvolvimento sustentável, mas têm ônus diferentes, devido a suas diferentes contribuições para a degradação ambiental e a suas diversas capacidades financeiras e tecnológicas (HUNTER; ZALMAN; ZAEKE, 2002, p. 495).

O endosso do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas como critério relativo ao direito ao desenvolvimento permite uma avaliação de acordos climáticos específicos. Além disso, este critério reafirma a importância central do referido princípio no regime de mudanças climáticas, inclusive com relação à dimensão do desenvolvimento sustentável. Este critério poderia também revigorar os necessários fluxos financeiros e tecnológicos para países em desenvolvimento. Esses fluxos foram identificados pelo Secretário Geral das Nações Unidas como elementos-chave do novo pacto global para o combate às mudanças climáticas e para a consecução dos ODMs (NAÇÕES UNIDAS, 2010a).

6 Conclusão

Na última década, as Nações Unidas devotaram recursos substanciais à promoção de esforços para a consecução dos ODMs. Dado o impacto direto da mudança climática sobre a capacidade da comunidade internacional de atingir os ODMs, este artigo investigou alguns pontos de ligação entre mudanças climáticas, o direito ao desenvolvimento e os ODMs. Neste aspecto, a cooperação internacional é crucial tanto para combater a mudança climática quanto para atingir os ODMs. A UNFCCC e o Protocolo de Kyoto se sobressaem como a principal resposta legal da comunidade internacional à ameaça posta pelas mudanças climáticas. Ainda proporcionam vias pelas quais a cooperação internacional ocorre, inclusive com respeito às transferências financeiras e de tecnologia.

Os pontos de ligação entre o direito ao desenvolvimento e a mudança do clima estão refletidos tanto na UNFCCC quanto no Protocolo de Kyoto. A UNFCCC observou que a maior parcela das emissões globais históricas de GEEs se originou em países industrializados e reconheceu que a parcela de emissões globais provenientes de países em desenvolvimento crescerá de forma a suprir suas necessidades sociais e de desenvolvimento. O Protocolo de Kyoto estabeleceu metas para as reduções de emissões de GEEs de países industrializados (Estados partes do Anexo I) e criou três mecanismos de mercado, dentre os quais se inclui o MDL, para reduzir os custos da redução nas emissões.

O MDL é singular à luz de seu duplo objetivo: mitigar a mudança climática e contribuir para o desenvolvimento sustentável. A este respeito, o MDL reflete a parceria climática por meio da qual investimentos provenientes do Norte são dirigidos para o Sul de forma a capturar oportunidades para a redução de emissões de GEEs onde os custos são mais atrativos. O MDL promove, assim, fluxos financeiros e transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento, os quais, conforme observou o Secretário Geral das Nações Unidas, são centrais para

o direcionamento de recursos para investimentos em energia renovável e geração da capacidade de recuperação nos casos em que as mudanças climáticas são inevitáveis.

Quando analisado com os critérios do direito ao desenvolvimento, entretanto, o MDL revela certas fragilidades que limitam sua contribuição para a implementação do direito ao desenvolvimento. Elementos-chave incluem os seguintes:

- *Critérios referentes a processos e resultados baseados nos direitos humanos* demandam que o MDL assegure que a determinação do Estado anfitrião relativa à contribuição do projeto de MDL para o desenvolvimento sustentável siga um processo inclusivo e participatório. Ademais disso, considerações relativas aos direitos humanos também deveriam ser levadas em conta na tomada de decisões concernentes ao desenvolvimento sustentável. Além disso, os projetos de MDL precisam respeitar os direitos dos atores interessados, que demandam salvaguardas procedimentais fortalecidas e autoridade do Órgão Executivo para supervisionar o MDL a fim de exigir o cumprimento de todas as condições das modalidades e dos procedimentos do MDL. Nesse sentido, uma abordagem baseada em direitos deveria ser adotada para garantir que os direitos das pessoas não sejam afetados negativamente por projetos de MDL.
- *Critérios de desenvolvimento sustentável e de assistência e cooperação internacionais* demandam que o MDL assegure a participação equitativa dos países em desenvolvimento. Atualmente, muitos projetos de MDL são implementados em apenas poucos países em desenvolvimento, que, com isso, recebem a maior parte dos investimentos em MDL. Esta situação é incompatível com os critérios relativos ao direito ao desenvolvimento, que reforçam a distribuição equânime dos benefícios do desenvolvimento sustentável entre todo o mundo em desenvolvimento, com atenção especial às necessidades dos segmentos mais vulneráveis e marginalizados da comunidade internacional.
- *Critérios de Estado de Direito e governança* demandam que as instituições nacionais e internacionais ativas no MDL garantam o acesso à informação e a transparência, a participação pública, a *accountability* e medidas efetivas de reparação. No nível nacional, faltam ao MDL ferramentas explícitas para assegurar a *accountability* da AND, já que este é um tópico do domínio do Estado anfitrião. No nível internacional, o MDL foi criticado por sua incapacidade de proporcionar recursos aos atores interessados nos casos em que os procedimentos não foram seguidos de forma apropriada.

A CMP 5 em dezembro de 2009 emitiu certas decisões que começam a tratar de algumas destas questões ao oferecer orientação complementar com relação ao MDL. A CMP 5 solicitou ao Órgão Executivo, no mais alto nível de prioridade, que continue a incrementar de forma significativa a transparência, a consistência e a imparcialidade em seu trabalho. A CMP também deu início a um processo para aumentar o número de projetos de MDL em certas regiões e para certos tipos de atividades sub-representadas. Além disso, a CMP 5 tratou da necessidade de uma

distribuição mais ampla dos projetos do MDL entre os países em desenvolvimento; e adotou diversas medidas para encorajar projetos do MDL em países com pouca participação no MDL.

De forma geral, dada a relação entre o direito ao desenvolvimento, os ODMs e a mudança climática, a concepção e a experiência do MDL em direcionar investimentos e transferência de tecnologia para países em desenvolvimento oferece lições valiosas para a estruturação e a melhoria das parcerias globais para tratar tanto de mudanças climáticas quanto de desenvolvimento sustentável. A este respeito, o MDL é diretamente relevante para o ODM 8 sobre a parceria global e a transferência de tecnologia e outros ODMs diretamente afetados pela mudança do clima.

Por fim, as relações analisadas neste artigo, juntamente com as conclusões do exame do MDL conforme os critérios do direito ao desenvolvimento, evidenciam a necessidade de uma abordagem baseada em direitos, de forma a garantir que a mitigação da mudança do clima e a adaptação a esta não comprometam os esforços para implementação do direito ao desenvolvimento e para consecução dos ODMs, bem como para aproveitar as oportunidades proporcionadas pelos ODMs no aumento das capacidades necessárias para combater a mudança climática.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- BAER, P.; ATHANASIOU, T.; KARTHA, S. 2007. **The Right to Development in a Climate Constrained World: the Greenhouse Development Rights Framework.**
- BODANSKY, D. 2010. The Copenhagen Climate Change Conference: a Postmortem. *Am. J. Int'l. L.*, v. 104, n. 2.
- BURKETT, M. 2008. Just Solutions to Climate Change: A Climate Justice Proposal for a Domestic Clean Development Mechanism. *Buff. L. Rev.*, v. 56, 169-244.
- CAMERON, E. 2009. The Human Dimension of Global Climate Change. *Hastings W.-Nw. J. Envtl. L. & Pol'y*, v. 15, n. 1.
- CENTRO PARA O DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL (CIEL); FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT (FES). 2009. **Human Rights and Climate Change: Practical Steps for Implementation.** Disponível em: <http://www.ciel.org/Publications/CCandHRE_Feb09.pdf>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- CLARK, D.; FOX, J.; TREACLE, K. 2003. **Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel.**
- CONSELHO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS. 2008. **Climate Change and Human Rights: a Rough Guide.** Versoix, Switzerland.
- FACULDADE DE DIREITO DE COLUMBIA. 2009. Instituto de Direitos Humanos.

- Climate Change and the Right to Food: A Comprehensive Study.** Berlin: Fundação Heinrich Böll. Série: Ecology, v. 8. Disponível em: <<http://www.boell.de/navigation/ecology-society-7960.html>>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- FÓRUM HUMANITÁRIO GLOBAL. 2009. **The Human Impact Report: Climate Change – The Anatomy of a Silent Crisis.**
- GELBSPAN, T. 2010. **The Human Rights of the Poor in a Changing Global Climate.** FES. Disponível em: <http://www.fes-globalization.org/geneva/documents/EXPOSED_web%20version.pdf>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- HAYA, B. 2009. **Measuring Emissions Against an Alternative Future: Fundamental Flaws in the Structure of the Kyoto Protocol's Clean Development Mechanism.** University of California, Energy and Resources Group. Disponível em: <http://erg.berkeley.edu/working_paper/index.shtml>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- HUNTER, D.; ZALMAN, J.; ZAELEKE, D. 2002. **International Environmental Law and Policy.** 2a ed.
- INSTITUTO PEMBINA PARA O DESENVOLVIMENTO ADEQUADO. 2003. **A User's Guide to the Clean Development Mechanism.** 2 ed. Canadá. Disponível em: <http://pubs.pembina.org/reports/user_guide_2nd_ed.pdf>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- KASWAN, A. 2009. Justice in a Warming World. *Envtl. Forum*, v. 26.
- KNOX, J.H. 2009. Climate Change and Human Rights Law. *Va. J. Int'l L.*, v. 50, p. 163, 213.
- LIMON, M. 2009. Human rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action, *Harvard Environmental Law Review*, v. 33, n. 439, p. 449-450.
- MEIJER, E.E. 2007. The International Institutions of Clean Development Mechanism Brought Before National Courts: Limiting Jurisdictional Immunity to Achieve Access to Justice. *N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.*, v. 39.
- NAÇÕES UNIDAS. 1945. **Carta das Nações Unidas.** São Francisco: 26 jun..
- _____. 1966a. **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (ICCPR, sigla em inglês)**, G.A. Res. 2200A (XXI), 21 UN. GAOR Supp. (n. 16), 52, UN. Doc. A/6316 (1966); 999 UNTS 171 (19 dez. 1966).
- _____. 1966b. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR, sigla em inglês)**, G.A. Res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (n. 16), 49, UN. Doc. A/6316 (1966); 993 UNTS 3, 16 dez. 1966.
- _____. 1986. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (DDD)**, G.A. Res. 41/128, anexo 41, UN GAOR Supp. (n. 53), 186, UN. Doc. A/41/53, 4 dez. 1986.
- _____. 1992a. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, UN. Doc. A/CONF.151/26 (v. I); 31 ILM 874, 13 jun. 1992.
- _____. 1992b. **Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC)**, UN. Doc. A/AC.237/18 (Part II)/Add.1, 9 maio 1992.
- _____. 1992c. **Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD)**, 1760 UNTS 79; 31 ILM 818, 5 jun. 1992.
- _____. 1993. **Declaração de Viena e Programa de Ação**, UN. GAOR, World Conf. on

- Hum. Rts., 22d plen. mtg., pt. 1, UN. Doc. A/CONF.157/23, 48a Sessão.
- _____. 1997. **Protocolo de Kyoto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima** UN. Doc. FCCC/CP/1997/L.7/Add.1, 11 dez. 1997.
- _____. 1998a. **CHR Res. 1998/72**, UN. Doc. E/CN.4/1998/72.
- _____. 1998b. Escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos (ACNUDH). **The Right to Development: Economic and Social Council decision 1998/269**.
- _____. 2000a. **Declaração do Milênio**, UNGA Res. A/55/2, 18 set. 2000.
- _____. 2000b. **Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança à Convenção sobre Diversidade Biológica**, 39 ILM 1027 (2000); UN Doc. UNEP/CBD/ExCOP/1/3, at 42, 29 jan. 2000.
- _____. 2001. **Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Decision 17/CP.7, Modalities and Procedures for a Clean Development Mechanism as Defined in Article 12 of the Kyoto Protocol**, UN. Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.2, Annex 1, 21 jan. 2002. Disponível em: <http://cdm.unfccc.int/Reference/COPMOP/decisions_17_CP.7.pdf>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- _____. 2002a. **Open-ended Working Group on the Right to Development. Fifth Report of the Independent Expert on the Right to Development**, (Genebra, 7-18 out. 2002), UN. Doc E/CN.4/2002/WG.18/6, 18 set. 2002.
- _____. 2002b. **Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Draft plan of implementation of the World Summit on Sustainable Development**, UN. Doc. A/CONF.199/L.1. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N02/446/85/PDF/N0244685.pdf?OpenElement>>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- _____. 2004. **Comissão de Direito Humanos (CHR). Res. 2004/7: The Right to Development**, UN. Doc. E/CN.4/2004/L17, 60ª Sessão.
- _____. 2005a. **Report of the Working Group on the Right to Development** (Genebra, 14-18 fev. 2005), E/CN.4/2005/25, 6ª Sessão, 3 mar. 2005.
- _____. 2005b. **Convenção Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Decision 3/CMP.1, Modalities and Procedures for a Clean Development Mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol**, UN. Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1.
- _____. 2005c. **Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Decision 4/CMP.1, Guidance Relating to the Clean Development Mechanism**, UN. Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, Anexo II.
- _____. 2008a. **Report of the Working Group on the Right to Development** (Genebra, 18-22 ago.), UN. Doc. A/HRC/9/17, 9ª Sessão, 10 set. 2008.
- _____. 2008b. **Conselho de Direitos Humanos (HRC). Res. 7/23: Human Rights and Climate Change**. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/docs/Resolution_7_23.pdf>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- _____. 2008c. **Convenção Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Key Findings of "Analysis of Technology Transfer in CDM - Update 2008" Study**. CDM technology Transfer Report. Disponível em: <<http://cdm.unfccc.int/Reference/Reports/TTreport/TTkey08.pdf>>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- _____. 2009a. **Seal a Just Deal: The MDG Path to a Climate Change Solution**.

- _____. 2009b. **Report of the High-Level Task Force on the Implementation of the Right to Development** (Genebra, 1-9 abr.), UN. Doc. A/HRC/12/WG.2/TF/2, 5ª Sessão, 17 jun. 2009.
- _____. 2009c. HRC. Res. 10/4: Human Rights and Climate Change, UN. Doc. A/HRC/10/29, 20 mar. 2009.
- _____. 2009d. ACNUDH. **Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights**, UN. Doc. A/HRC/10/61, 15 jan. 2009.
- _____. 2009e. Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC). **COP 15 Decision CP.15**, Acordo de Copenhagen, Minuta (18 dez. 2009). Disponível em: <http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- _____. 2010a. **Keeping the Promise: a Forward-Looking Review to Promote an Agreed Action Agenda to Achieve the Millennium Development Goals by 2015**, Report of the UN Secretary-General, UN DOC. A/64/665, 12 fev. 2010.
- _____. 2010b. Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima (UNFCCC). **Clean Development Mechanism Passes 2000th Registered Project Milestone in Less Than Two Years**. Bonn, 6 jan. Disponível em: <http://unfccc.int/files/pressreleases/application/pdf/press_release_cdm_passes_2000th_registered_project.pdf>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- _____. 2010c. Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC). **Draft Decision CMP.5: Further Guidance Relating to the Clean Development Mechanism**. Disponível em: <http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cmp5_cdm_auv.pdf>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- NAÇÕES UNIDAS; GRUPO SOBRE ENERGIA E MEIO AMBIENTE; BDP. 2003. **The Clean Development Mechanism: a User's Guide**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em: <<http://www.undp.org/energy/docs/cdmchapter1.pdf>>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- NIGOFF, M.G. 2006. Clean Development Mechanism: Does The Current Structure Facilitate Kyoto Protocol Compliance? *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.*, v. 18.
- NWAUCHE, S.; NWOBIKE, J.C. 2005. Implementing the Right to Development. *SUR - Int'l J. on Hum Rts.*, v. 2, p. 96.
- ORELLANA, M. 2009. A Rights-Based Approach to Climate Change Mitigation. In: GREIBER, T. (Ed.). **Conservation with Justice: A Rights-based Approach**. Suíça, IUCN, Gland.
- ORELLANA, M.; KOTHARI, M.; CHAUDHRY, S. 2010. **Climate Change in the Work of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights**. CIEL, FES, HLRN.
- PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (IPCC). 2007. Summary for Policymakers. In: **Climate Change 2007: The Physical Science Basis**. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, New York: Cambridge University Press. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-spm.pdf>>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- PIRON, L.-H. 2002. **The Right to Development: a Review of the Current State of the Debate**

- for the Department for International Development, 5-6. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/resources/download/1562.pdf>>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- PNUMA. 2009. **UN Carbon Markets Powering Green Energy Growth in Africa**. 17 nov.. Disponível em: <<http://www.grida.no/news/press/3948.aspx>>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- SALOMON, M.E. 2007. **Global Responsibility for Human Rights: World Poverty and the Development of International Law**. Oxford: Oxford University Press.
- SENGUPTA, A.K. 1999. **Working Group on the Right to Development** (Genebra, 13-17 set.), UN. Doc. E/CN.4/1999/WG.18/2, 56ª Sessão, 27 jul. 1999.
- _____. 2002. On the Theory and Practice of the Right to Development. **Human Rights Quarterly**, v. 24, n. 4, p. 837-889.
- SERES, S. 2008. **Analysis of Technology Transfer in CDM Projects**. UNFCCC, Registration & Issuance Unit CDM/SDM, dez. Disponível em: <<http://cdm.unfccc.int/Reference/Reports/TTreport/TTrep08.pdf>>. Último acesso em: 9 mar. 2010.
- STRECK, C. 2009. Expectations and Reality of the Clean Development Mechanism: A Climate Finance Instrument between Accusations and Aspirations. In: STEWART, R.; KINGSBURY, B.; RUDYK, B. (Ed.). **Climate Finance: Regulatory and Funding Strategies for Climate Change and Global Development**.
- STRECK, C.; CHAGAS, T. 2007. The Future of the CDM in a Post-Kyoto World. **Carbon & Climate L. Rev.**, v.1, n.1, p. 53-63.
- STRECK, C.; LIN, J. 2008. Making Markets Work: a Review of CDM Performance and the Need for Reform. **Eur. J. Int'l L.**, v. 19.
- VAN ASSELT, H.; GUPTA, J. 2009. Stretching Too Far? Developing Countries and the Role of Flexibility Mechanisms Beyond Kyoto. **Stan. Envtl. L. J.**, v. 28, p. 311-378.
- WOLD, C.; HUNTER, D.; POWERS, M. 2009. **Climate change and the law**. Newark, NJ: LexisNexis Matthew Bender.

NOTAS

1. Este artigo é baseado num estudo apresentado para a Força Tarefa de Alto Nível sobre Implementação do Direito ao Desenvolvimento (HLTF, sigla em inglês). O autor agradece à Unidade do Direito ao Desenvolvimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e a HLTF por seus comentários e apoio, bem como ao SMr. Daniele Violetti do Secretariado da UNFCCC por seus comentários e revisão. O autor também agradece aos editores da Sur por seus úteis comentários editoriais. O autor gostaria de agradecer seus colegas no CIEL por suas observações perspicazes, incluindo Daniel Magraw, Stephen Porter e Sofia Plagakis. Os

estagiários e pesquisadores do CIEL deram valiosa assistência na pesquisa, incluindo Andrea Martinez e Alicia Handy, bem como Ana Paula Parente, a Pesquisadora Louis B. Sohn em Direitos Humanos e Meio Ambiente do CIEL. Todos os erros e omissões permanecem responsabilidade exclusiva do autor.

2. V. PNUD, **Climate Change and the Millennium Development Goal**. Disponível em: <http://www.undp.org/climatechange/cc_mdgs.shtml>.

3. A HLTF foi estabelecida pelo Grupo de Trabalho Aberto sobre Direito ao Desenvolvimento (Grupo de Trabalho) criado pela antiga Comissão de

Direitos Humanos. Ver. NAÇÕES UNIDAS (2004, para. 9). A HLTf foi criada para atuar como um órgão de aconselhamento do Grupo de Trabalho e tornar operacionais os termos da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Ver. também NAÇÕES UNIDAS (1998a, 1998b). O mandato da HLTf era o de “examinar o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (...)” a partir da perspectiva do direito ao desenvolvimento. Ver. NAÇÕES UNIDAS (2005a, 2008a, 2009b).

4. Ver, de forma geral, CENTRO PARA O DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL & FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT (CIEL; FES, 2009). Ver também CAMERON (2009); LIMON (2009); FÓRUM HUMANITÁRIO GLOBAL (2009); CONSELHO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS (2008); BAER, ATHANASIOU E KARTHA (2007).

5. A DDD [doravante DRD ou Declaração] define o significado de desenvolvimento como um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.” (NAÇÕES UNIDAS, 1986, preâmbulo).

6. Carta das Nações Unidas (26 de junho de 1945), entrou em vigor em 24 de outubro de 1945, 59 Stat. 1031; TS 993; [doravante Carta das Nações Unidas] (NAÇÕES UNIDAS, 1945, Preâmbulo, Art. 55-56)..

7. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (19 de dezembro de 1966), entrou em vigor em 23 de março de 1976 [doravante ICCPR, em inglês] (NAÇÕES UNIDAS, 1966a).

8. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (16 de dezembro de 1966), entrou em vigor em 3 de janeiro de 1976 [doravante ICESCR, em inglês] (NAÇÕES UNIDAS, 1966b).

9. “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.” (NAÇÕES UNIDAS, 1992a, Princípio 3).

10. A Declaração de Viena sancionou o direito ao desenvolvimento como “parte integral dos direitos humanos fundamentais” (NAÇÕES UNIDAS, 1993, Art. 10). A Declaração de Viena reiterou o compromisso contido no Artigo 56 da Carta das Nações Unidas, que determina que todos os Estados devem cooperar uns com os outros para garantir o desenvolvimento e a eliminação de obstáculos para o desenvolvimento (NAÇÕES UNIDAS, 1993, Art. 10-11).

11. Estudo sobre o estado atual do progresso da implementação do direito ao desenvolvimento apresentado pelo sr. Arjun K. Sengupta, Especialista Independente (SENGUPTA, 1999, para. 47).

12. “Embora o desenvolvimento facilite a realização de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não poderá ser invocada como justificativa para se limitar os direitos humanos internacionalmente reconhecidos” (NAÇÕES UNIDAS, 1993, para. 10).

13. Ver. Nações Unidas (2002a, para. 46). O Grupo de Trabalho, em sua 6ª Sessão em 2005, reconheceu a “natureza multifacetada do direito ao desenvolvimento [e] concordou que uma abordagem do crescimento econômico e do desenvolvimento baseada em direitos contribui para a realização do direito ao desenvolvimento enquanto não exaure suas implicações e requisitos em ambos os níveis nacional e internacional. Ver. Nações Unidas (2005a). Ver também Nwauche e Nwobike (2005).

14. O Artigo 2(1) do ICESCR declara que: “Cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas” (NAÇÕES UNIDAS, 1966b, grifos utilizados pelo autor). A importância da cooperação e da assistência internacionais para a realização dos direitos humanos também é refletida em outros tratados internacionais e regionais de direitos humanos, como a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Convenção sobre os Direitos de Pessoas Portadoras de Deficiências.

15. Nesse sentido, o dever de cooperar no contexto de mudanças climáticas requer que os Estados negociem e implementem acordos internacionais sob os auspícios da UNFCCC, que apresenta o conjunto de membros e a expertise necessários. Ver Knox (2009, p. 163, 213).

16. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (9 de maio de 1992), entrou em vigor em 21 de março de 1994 (NAÇÕES UNIDAS, 1992b, Art. 2).

17. Ver o Protocolo de Kyoto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (11 de dezembro de 1997), entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005 [doravante Protocolo de Kyoto], (NAÇÕES UNIDAS, 1997).

18. CO₂, CH₄, N₂O, HFCs, PFCs e SF₆.

19. A COP 15 tomou “nota do Acordo de Copenhaga de 18 de dezembro de 2009” (NAÇÕES UNIDAS, 2009e).

20. Algumas organizações internacionais estão ativamente envolvidas com a administração e a operação de fundos para a mudança do clima, entre os quais se incluem o PNUD, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (UN-ISDR, sigla

em inglês). De forma similar, alguns bancos multilaterais de desenvolvimento criaram fundos dedicados para a mudança do clima. Além disso, diversos países industrializados estabeleceram fundos para a mudança do clima a fim de assistir a mitigação das mudanças climáticas e a adaptação no mundo em desenvolvimento.

21. Ver UNFCCC, *About Clean Development Mechanism (CDM)*, <<http://cdm.unfccc.int/about/index.html>>.

22. Ver UNFCCC, *Adaptation Fund*, <http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/adaptation_fund/items/3659.php>. O Órgão do Fundo de Adaptação supervisiona e administra o Fundo de Adaptação e tem 16 membros e suplentes que se encontram ao menos duas vezes ao ano. Em dezembro de 2008, as partes do Protocolo de Kyoto estabeleceram regras de procedimento, prioridades, políticas e diretrizes para o Fundo de Adaptação.

23. As partes do Anexo I incluem os países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e países passando por um processo de transição para a economia de mercado.

24. Os dois outros mecanismos são a Implementação Conjunta e o Comércio de Emissões. Ver Nações Unidas (1997, Art. 6, 17).

25. Além desses requisitos, o Protocolo de Kyoto não oferece quase nenhuma orientação para a operação do MDL. A fim de desenvolver o marco institucional necessário para operar o MDL, as partes adotaram um conjunto substantivo de decisões em suas reuniões. Ver Wold, Hunter e Powers (2009, p. 233).

26. Ver Nações Unidas (2005b, Anexo, para. 28): "A participação das partes nas atividades de um projeto de MDL é voluntária."

27. Ver o Relatório da Conferência das Partes em sua 7ª Sessão, realizada em Marrakech de 29 de outubro a 10 de novembro de 2001 [doravante Acordos de Marrakech] (NAÇÕES UNIDAS, 2001, Anexo G (52)).

28. "Um projeto de MDL é adicional se as emissões antrópicas de GEEs na fonte reduzem-se a níveis inferiores àqueles que ocorreriam na ausência do projeto de MDL registrado". Ver Nações Unidas (2001, Anexo G (43)).

29. Em projetos de pequeno porte, a mesma DOE pode realizar tanto a validação (no início do projeto) e quanto à verificação (durante a operação do projeto), a fim de evitar gastos decorrentes do emprego de duas DOEs. Ver Nações Unidas, Grupo para a Energia e o Meio Ambiente e BDP (2003, p. 20-22).

30. Ver Convenção-Quadro das Nações Unidas

sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), página do MDL, <<http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/RegisteredProjByScalePieChart.html>>.

31. A definição de projetos de pequeno porte é dada pela COP/CMP: (I) projetos de energia renovável com uma capacidade de produção máxima de até 15 megawatts; (II) projetos de incremento da eficiência energética que reduzem o consumo de energia em até 15 gigawatt hora por ano; e (III) outros projetos que reduzam emissões antrópicas na fonte e emitam menos que 15.000 kilotons (equivalentes a CO₂) por ano. Ver Decisão 17/C.P.7 (NAÇÕES UNIDAS, 2001, para. 6(c), emendado pela 1/CMP.2, para. 28). Um projeto elegível a ser considerado projeto de MDL de pequeno porte pode se beneficiar das modalidades e dos procedimentos simplificados. Ver Decisão 4/CMP.1 (NAÇÕES UNIDAS, 2005c, Anexo II).

32. V. <<http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration/RegisteredProjByScopePieChart.html>>. O setor das indústrias de energia representa 60,31% do total de projetos registrados no MDL.

33. Esta seção é baseada no debate acadêmico. Além disso, a discussão não pretende avaliar os méritos das várias críticas.

34. De acordo com o PNUMA, o número de projetos de MDL em planejamento ou registrados na região do continente africano aumentou. O PNUMA relata que um total de 112 projetos de MDL na África estão na fase de validação, requerendo o registro ou registrados. Isso representa um aumento em relação aos anos anteriores, com 78 projetos em 2008 e 2 em 2004. Ver PNUMA (2009).

35. Ver Wold, Hunter e Powers (2009, p. 236), citando Ernestine E. Meijer (2007, p. 873). Ver também Streck e Lin (2008).

36. Ver Nações Unidas (1992a, Princípio 15). Ver também a Convenção sobre Diversidade Biológica (5 de junho de 1992), que entrou em vigor em 29 de dezembro de 1993 (NAÇÕES UNIDAS, 1992c); o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança à Convenção sobre Diversidade Biológica (29 de janeiro de 2000), que entrou em vigor em 11 de setembro de 2003 (NAÇÕES UNIDAS, 2000b).

37. A este respeito, o Acordo de Copenhagen concorda que "reduções profundas das emissões globais são necessárias de acordo com a ciência" (NAÇÕES UNIDAS, 2009e, para. 2); ainda, sublinha que "para alcançar o objetivo final da UNFCCC," e "reconhecer a visão científica de que o aumento na temperatura global deveria estar abaixo dos 2 graus Celsius," as partes deverão aumentar a cooperação para combater a mudança do clima.

ABSTRACT

This paper explores the linkages between human rights and the MDGs, international cooperation regarding climate change, and the Clean Development Mechanism (CDM). The paper uses criteria of the right to development to analyze CDM. CDM provides a clear example of an international partnership between the global South and the industrialized North to achieve the twin objectives of promoting sustainable development and mitigating climate change. The CDM is thus directly relevant to MDG 8 regarding global partnerships and technology transfer, as well as to the other MDGs directly affected by climate change. In addition, a focus on the CDM also raises issues concerning investments and resource flows, technology transfer, environmental integrity, and the meaning and operationalization of a rights-based approach to development, all of which are central to effective and equitable climate change mitigation and to the attainment of the MDGs.

KEYWORDS

MDGs – International cooperation – Climate change – Clean Development Mechanism

RESUMEN

El presente trabajo explora los vínculos entre los derechos humanos y los ODM, la cooperación internacional en materia de cambio climático y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Se usa el criterio del derecho al desarrollo para analizar el MDL. El MDL ofrece un claro ejemplo de una asociación internacional entre el Sur global y el Norte industrializado para alcanzar el doble objetivo de promover el desarrollo sostenible y mitigar el cambio climático. El MDL tiene, por lo tanto, una relevancia directa para el ODM 8 respecto de las asociaciones globales y la transferencia de tecnología, como así también para los demás ODM que se ven directamente afectados por el cambio climático. Asimismo, al analizar el MDL, surgen cuestiones relativas a las inversiones y el movimiento de recursos, la transferencia de tecnología, la integridad del medio ambiente, y el sentido y la operacionalización de un enfoque de desarrollo basado en los derechos, todas cuestiones centrales para una mitigación efectiva y equitativa del cambio climático y para el logro de los ODM.

PALABRAS CLAVE

ODMs – Cooperación internacional – Cambio climático – Mecanismo de Desarrollo Limpio